



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport 2021

Baten-lastenagentschap De Nederlandse Emissieautoriteit

Datum 22-08-2022
Status Definitief

Colofon

Titel	Auditrapport 2021 baten-lastenagentschap De Nederlandse Emissieautoriteit
Auteur(s)	5.1.2.e RA MGA 5.1.2.e MSc 5.1.2.e MSc
Kenmerk	2022-0000216915
Inlichtingen	Auditdienst Rijk 5.1.2.e

Inhoud

1	Samenvatting—7
1.1	Samenvatting—7
1.2	Doel en doelgroepen—8
1.3	Verspreidingskring—8
1.4	Leeswijzer—8
2	Uitkomsten onderzoek financiële overzichten in het intern jaarverslag 2021—9
2.1	Inleiding—9
2.2	Controle getrouw beeld financiële overzichten 2021—9
3	Bevindingen accountantscontrole financiële overzichten—11
3.1	Geen getrouwheidsfouten en -onzekerheden—11
3.2	Rechtmatigheidsfouten juist en volledig verantwoord in bedrijfsvoerings-paragraaf—11
4	Verantwoordingsproces 2021—12
4.1	Totstandkoming verantwoording—12
4.1.1	Mapping-overzicht heeft toegevoegde waarde, maar is in 2021 niet verder doorontwikkeld—12
4.1.2	Prepared-by client lijst 'upgraden' tot sturingsinstrument—12
4.1.3	Verbeteringen in beheersing eindejaars afsluitingsproces wenselijk—13
4.2	Verlofregistratie verdient periodieke monitoring—13
4.3	Meerdere verslaggevingsvraagstukken 2021 relevant voor 2022 e.v.—13
4.3.1	Afschrijving ingebruikname immateriële vaste activa en relatie met leenfaciliteit—13
4.3.2	Raamovereenkomsten na 17 juni 2021 moeten maximale waarde/hoeveelheid bevatten—14
5	Interne beheersing binnen de NEa—15
5.1	Belang naleving procedure waardebonnen—15
5.2	Wenselijkheid afdwingen uenschrijven volgens werktijdvariant SAP-CATS—15
5.3	Noodzaak tot volledige verantwoording opgelegde boetebesluiten—15
5.4	Debiteurenvorderingen staan langer open dan betalingstermijn—15
6	Overige onderwerpen—17
6.1	Vergroting toegevoegde waarde tussentijdse management letter en follow-up—17
6.2	Vraaggestuurd onderzoek in 2022 naar heffings- en inningsprocessen CO ₂ —17
6.3	Deelname NBA-pilot over rapporteren in controleverklaring over frauderisico's—18
6.4	Personele capaciteit financiële functie onder druk—18
6.5	De ordelijke en controleerbare totstandkoming van de kwaliteits-indicatoren verbeterd—18
6.6	Tijdig formaliseren wijziging sturingstypologie met EZK—18
6.7	Aandachtspunten publicitair jaarverslag—19
7	Ondertekening—20

1 Samenvatting

1.1 Samenvatting

Wij hebben bij de financiële overzichten 2021 van het baten-lastenagentschap De Nederlandse Emissieautoriteit een goedkeurende controleverklaring afgegeven. De rechtmatigheidsfouten ad. € 277.514 overschrijden de rapporteringstolerantie van 2% van de baten. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn deze comptabele rechtmatigheidsfouten juist en volledig vermeld.

Nagenoeg geheel zijn de geconstateerde onrechtmatigheden het gevolg van door IenW onrechtmatig afgesloten overbruggingsovereenkomsten, hetgeen niet verwijtbaar is aan de NEa (zogenaamde geïmporteerde rechtmatigheidsfouten).

Het verantwoordings- en controleproces is ondanks het wederom op afstand moeten werken mede dankzij de goede samenwerking tussen de NEa en ADR zonder noemenswaardige moeilijkheden verlopen.

Wij hebben vastgesteld dat de interne beheersing van het verantwoordingsproces, zowel tussentijds als per jaareinde ten opzichte van 2020 niet verder is versterkt. Het door de NEa ontwikkelde mapping-overzicht heeft weliswaar wederom zijn toegevoegde waarde bewezen, maar is in 2021 niet verder doorontwikkeld. De in de prepared-by client-lijst (PbC-lijst) beoogde versnelling van het totstandkomingsproces van de jaarrekening is in 2021 niet gerealiseerd. Het 'upgraden' van deze PbC-lijst tot sturingsinstrument kan tijdige afronding van onze interim- en eindejaarscontrole in 2022 verwezenlijken.

Evenals voorgaand jaar heeft de NEa bij de tussentijdse afsluiting geconstateerd dat er (forse) verschillen bestonden tussen de registratie van de opgenomen verlofuren in SAP-CATS en in de verloffmodule van P-Direkt. Ultimo december 2021 zijn de onverklaarbare verschillen opgelost.

Verbetering van de kwaliteit van het proces van administratieve afsluiting per jaareinde alsmede het proces van op- en samenstellen van de jaarrekening, inclusief het opleveren van onderbouwende documentatie is wenselijk.

In 2021 zijn meerdere verslaggevingsvraagstukken aan de orde geweest, die voor 2022 en de daaropvolgende jaren relevant zijn. Het is van belang dat in 2022 op het moment dat een immaterieel vast actief of een zelfstandig onderdeel daarvan (bijvoorbeeld module) in gebruik wordt genomen een aanvang wordt gemaakt met het afschrijven van (het betreffende deel van) het activum. In 2021 is een beroep gedaan op de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën om de uitgaven van de investeringen in deze immateriële vaste activa te financieren. Wij benadrukken dat de hoogte van de lening de komende jaren gelijke tred moet houden met de ontwikkeling in de boekwaarde van het onderliggend actief.

Verder vragen wij in 2022 aandacht voor mogelijk af te sluiten raamovereenkomsten. De aankondiging(s)documenten dienen namelijk op basis van een arrest van het Europese Hof van Justitie een maximale waarde of hoeveelheid te bevatten. Ter voorkoming van onrechtmatige uitnutting is het van belang dat deze maximale waarde of hoeveelheid ook rekening houdt met eventuele verlengingsopties. De uitnutting van de in 2021 afgesloten raamovereenkomsten voor de inspectie- en toezichttaken behoeft in dat kader de komende jaren nadrukkelijke monitoring.

Bij de interne beheersing binnen de NEa onderkennen wij bij een aantal specifieke onderwerpen aandachtspunten. Zo benadrukken wij het belang om, ook in

bijzondere omstandigheden zoals de corona-crisis, de reguliere procedure voor het verantwoorden van ontvangst en uitgifte van waardebonnen te blijven volgen. Daarnaast blijven wij voorstander van een geprogrammeerde harde controle in SAP-CATS op het volledig verantwoorden van uren volgens de met de betreffende medewerker afgesproken werktijdvariant. Tevens is het van belang dat alle uitgaande boetebesluiten verantwoord worden in de jaarrekening, ook als deze (nog) niet tot ontvangst van gelden heeft geleid. Verder bevelen aan om de ouderdom van openstaande vorderingen in overleg met debiteurenbeheer strak te monitoren.

In het auditrapport rapporteren wij ook over belangrijke overige onderwerpen die van belang zijn in het kader van de (toekomstige) controle van de financiële overzichten in het interne jaarverslag van de NEa.

1.2 Doel en doelgroepen

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij op verzoek van de Secretaris-generaal van Economische Zaken en Klimaat als interne auditdienst van het Rijk bij het baten-lastenagentschap De Nederlandse Emissieautoriteit over 2021 hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de opdrachtgever en de leiding van het agentschap.

1.3 Verspreidingskring

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de financiële overzichten in het intern jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de controlebevindingen naar aanleiding van de accountantscontrole van de financiële overzichten (hoofdstuk 3);
- het verantwoordingsproces (hoofdstuk 4);
- de interne beheersing binnen de NEa (hoofdstuk 5);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 6);
- ondertekening (hoofdstuk 7).

2 Uitkomsten onderzoek financiële overzichten in het intern jaarverslag 2021

2.1 Inleiding

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij op verzoek van de Secretaris-generaal als interne auditdienst van het Rijk bij het baten-lastenagentschap De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de opdrachtgever en de leiding van het baten-lastenagentschap.

Deze rapportage heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de verdere verbetering van de bedrijfsvoering van de NEa. Wij wijzen erop dat het doel van de jaarrekeningcontrole is het verstrekken van een controleverklaring bij de financiële overzichten in het intern jaarverslag. Dit betekent dat wij die onderdelen van de interne beheersing hebben beoordeeld die voor dat doel relevant zijn. Onze bevindingen zijn dus beperkt tot de aspecten die wij voor dit doel hebben gecontroleerd.

2.2 Controle getrouw beeld financiële overzichten 2021

Wij hebben op 17 maart 2022 een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de financiële overzichten 2021 van de NEa.

Dat houdt in dat de in dit intern jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de grootte en de samenstelling van het vermogen van baten-lastenagentschap De Nederlandse Emissieautoriteit op 31 december 2021, van de baten en lasten over 2021 en van de comptabele rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften.

De controleverklaring bij de financiële overzichten 2021 van de NEa is later dan gebruikelijk op 15 maart 2022 afgegeven, omdat de controle van begrotingshoofdstuk EZK niet tijdig kon worden afgerond. Vanuit vaktechnisch oogpunt is het namelijk gewenst dat de datering en ondertekening van de controleverklaring bij het begrotingshoofdstuk en de daaronder ressorterende baten-lastenagentschappen gelijktijdig plaats vindt.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten van de NEa geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de financiële overzichten als geheel bedraagt 2% van de baten voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld.

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van uw agentschap en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van belanghebbende gebruikers van het intern jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen andere (niet-financiële) verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat het jaarverslag alle voorgeschreven informatie bevat.

Omvang financiële stromen en standen

De omvang van de financiële stromen en standen voor de NEa blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen en standen

(* € 1.000)	2021	2020
Totaal baten	10.661	10.494
Totaal lasten	9.863	9.600
Saldo van baten en lasten	798	894
Totaal activa	8.021	4.305
Totaal passiva (excl. eigen vermogen)	6.690	2.673
Totaal eigen vermogen	1.331	1.632

In 2021 is de omvang van de activa en passiva (excl. het eigen vermogen) fors toegenomen. In 2021 zijn omvangrijke investeringen gedaan in de immateriële vaste activa (IMVA). Het gaat om de verdere ontwikkeling van het EmissieHandelsPortaal (EHP), van het REV-register 4.0 en de in 2021 gestarte ontwikkeling van het CO₂ heffingsregister (CHeR). Voor de financiering van de investeringskosten van de registers en het EHP, die allen nog in ontwikkeling/aanbouw zijn, is in 2021 een beroep gedaan op de Leenfaciliteit van het ministerie van Financiën.

Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar hoofdstuk 4.3.

Overschrijding van rapporteringstoleranties

De leiding van de NEa rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het intern jaarverslag over de rechtmatigheidsfouten ten aanzien van de lasten over 2021 die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstolerantie (2% van de baten).

3 Bevindingen accountantscontrole financiële overzichten

3.1 **Geen getrouwheidsfouten en -onzekerheden**

Er zijn geen fouten en/of onzekerheden ten aanzien van de getrouwheid in de financiële overzichten 2021 in het intern jaarverslag geconstateerd en hebben wij een goedkeurende controleverklaring verstrekt.

3.2 **Rechtmatigheidsfouten juist en volledig verantwoord in bedrijfsvoeringsparagraaf**

De geconstateerde bevindingen inzake de comptabele rechtmatigheid bedragen over 2021 in totaal € 277.513,96.

Dit betreft nagenoeg geheel geïmporteerde rechtmatigheidsfouten waarbij de NEa niet verwijtbaar heeft gehandeld.

De NEa heeft in 2021 een nadere overeenkomst afgesloten voor inhuur ten behoeve van de EH-portaal op basis van een onrechtmatige IMOA-overbruggingsovereenkomst tussen EZK en de leverancier. De geactiveerde externe inhuur kosten ad. € 163.643,75 en de restant verplichting ad. € 97.556,25 zijn onrechtmatig (in totaal € 266.200).

Daarnaast heeft in 2021 – evenals in 2020 - inhuur voor organisatie- en formatieadvies plaatsgevonden eveneens op basis van een onrechtmatige overbruggingsovereenkomst tussen IenW en de leverancier ad. € 11.228,80. Verder zijn in 2021 opnieuw kosten voor een zeer gering bedrag ad. € 85,16 verantwoord op basis van een raamovereenkomst tussen IenW en de leverancier waar de NEa geen gebruik van kan maken.

Aangezien deze fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid tezamen de rapporteringstolerantie overschrijden heeft de NEa hiervan juist en volledig melding gedaan in de bedrijfsvoeringsparagraaf, sectie "Rechtmatigheid".

4 Verantwoordingsproces 2021

4.1 Totstandkoming verantwoording

Als gevolg van de corona-crisis hebben ook in 2021 de administratieve en de controlerende taken van de NEa en de uitbestede registerende taken bij UDAC grotendeels thuis en op afstand plaatsgevonden. Dit geldt ook voor de uitvoering van de controlewerkzaamheden door de ADR. Het verantwoordings- en controleproces is mede dankzij de goede samenwerking zonder noemenswaardige moeilijkheden verlopen.

De NEa heeft in 2021 vooruitlopend op de jaarafsluiting een tussentijdse afsluiting per 31 augustus 2021 uitgevoerd. Daarbij is gebruik gemaakt van het door NEa in 2020 ontwikkelde "mapping-overzicht" en van de in 2021 herijkte PbC-lijst.

De kwaliteit van het proces van administratieve afsluiting per jaareinde alsmede het proces van op- en samenstellen van de jaarrekening, inclusief het opleveren van onderbouwende documentatie, kent nadrukkelijk nog verbetermogelijkheden.

4.1.1 *Mapping-overzicht heeft toegevoegde waarde, maar is in 2021 niet verder doorontwikkeld*

Zowel in de management letter 2021 als het auditrapport 2020 hebben wij gerapporteerd over de toegevoegde waarde van het mapping-overzicht. Dit overzicht is een door de NEa ontwikkeld Excel-sheet. Daarbij hebben wij adviezen gegeven met betrekking tot het verbeteren van de integriteit en het optimaliseren van het inzicht in de doelstelling en werking van het overzicht. Wij constateren dat de NEa de keuze heeft gemaakt, vanwege personele omstandigheden om de adviezen niet in 2021 te implementeren.

Wij adviseren onze adviezen op te volgen daar waar dit mogelijk is. Daarnaast is het zinvol om te onderzoeken of het overzicht geïntegreerd kan worden in de rapportagefunctie van SAP.

4.1.2 *Prepared-by client lijst 'upgraden' tot sturingsinstrument*

De 'prepared-by-client lijst' (PbC-lijst) is door de NEa zowel bij de tussentijdse als de eindejaarsafsluiting gehanteerd als leidraad voor het balansdossier. De in de PbC-lijst beoogde versnelling van het totstandkomingsproces van de jaarrekening is echter niet gerealiseerd. Door de beperkte beschikbare personele capaciteit van de financiële functie van de NEa was de oplevering van enkele onderdelen van de PbC-lijst later dan gepland. Ook de (volledige) beantwoording van onze vragen en/of reactie op voorlopige bevindingen vergde meer tijd dan wenselijk. Onze interimcontrole heeft dan ook een langere doorlooptijd gekend en hebben wij de concept-management letter 2021 pas in december 2021 ter afstemming aan de concern-controller kunnen uitbrengen.

Hoewel het een lastige markt is om goed personeel aan te trekken en te behouden, adviseren wij de NEa om in 2022 meer tijd in te plannen en capaciteit beschikbaar te stellen voor de tijdige afronding van onze interim- en eindejaarscontrole. Een tijdige afronding van met name de interimcontrole vergroot de toegevoegde waarde van de management letter.

Daarnaast is het ook voor 2022 van belang om de PbC-lijst te actualiseren en bij eventuele vragen of onduidelijkheden over onderdelen in de PbC-lijst tijdig contact

met het controleteam op te nemen, zodat geen vertraging ontstaat in de aanlevering van de benodigde onderbouwingen voor onze controlewerkzaamheden.

- 4.1.3** *Verbeteringen in beheersing eindejaars afsluitingsproces wenselijk*
Verbeteringen in het proces van administratieve afsluiting per jaareinde alsmede het proces van op- en samenstellen van de jaarrekening, inclusief het opleveren van onderbouwende documentatie, zijn voor 2022 en volgende jaren gewenst.

De datums van oplevering van de conceptversies van de jaarrekening 2021 door de NEa aan FEZ en ADR voldeden op een aantal onderdelen niet aan de afspraken in de aanschrijving van FEZ van EZK. Deze afspraken in de aanschrijving zijn ook voor de ADR het uitgangspunt voor de planning van onze controlewerkzaamheden met betrekking tot het jaarverslag. Ook de doorlooptijd tussen de ontvangst van een nieuwe versie met de verwerking van onze opmerkingen op een eerdere versie was veelal erg lang en niet altijd volledig qua afloop.

Zoals eerder gemeld in het auditrapport 2020 is de ondersteuning vanuit UDAC bij het op- en samenstellen van de jaarrekening (vooralsnog) gering. Dit leidt ertoe dat de concern-controller en financieel adviseur volledig het samenstellen van de jaarrekening moeten verzorgen en zich niet meer – zoals gewenst – hun aandacht geheel kunnen besteden aan control(e) en toezicht/monitoring van het administratieve proces en het financieel beheer.

Wij bevelen aan acties te ondernemen om de tijdige en volledige aanlevering van de conceptversies van de jaarrekening inclusief onderbouwende documentatie in 2022 en verdere jaren te waarborgen.

4.2 Verlofregistratie verdient periodieke monitoring

Evenals voorgaand jaar, heeft de NEa bij de tussentijdse afsluiting geconstateerd dat er (forse) verschillen bestonden tussen de registratie van de opgenomen verlofuren in SAP-CATS en in de verlofmodule van P-Direkt. De geconstateerde verschillen ten tijde van de tussentijdse afsluiting zijn, conform ons advies in de tussentijdse management letter 2021, nadien hersteld. Ultimo december 2021 resteren er geen onverklaarbare verschillen meer tussen de opgenomen verlofuren 2021 volgens SAP-CATS en volgens P-Direkt.

Wij bevelen aan om periodiek (per kwartaal) de interne controle te verrichten op de afstemming van de opgenomen verlofuren in SAP-CATS en verantwoorde verlofuren in P-Direkt. Door het tijdig signaleren van eventuele verschillen en medewerkers te verzoeken hun verlofuren juist en tijdig te registreren, wordt voorkomen dat tussentijds en ultimo het verslagjaar een verschil bestaat tussen de resterende verlofuren volgens SAP-CATS en volgens P-Direkt. Dit is van belang voor een betrouwbare reservering voor de resterende vakantiedagen als overlopend passivum in de jaarrekening.

4.3 Meerdere verslaggevingsvraagstukken 2021 relevant voor 2022 e.v.

- 4.3.1** *Afschrijving ingebruikname immateriële vaste activa en relatie met leenfaciliteit*
In 2021 zijn omvangrijke investeringen gedaan in de verdere ontwikkeling van het EmissieHandelsPortaal (EHP), van het REV-register 4.0 en de in 2021 gestarte ontwikkeling van het CO₂ heffingsregister (CHeR). Deze investeringen zijn terecht geactiveerd als 'activa in ontwikkeling' en tegen actuele kostprijs opgenomen in de balans 2021.

Het is van belang dat in 2022 op het moment dat een immaterieel vast actief of een zelfstandig onderdeel daarvan (bijvoorbeeld module) in gebruik wordt genomen een

aanvang wordt gemaakt met het afschrijven van (het betreffende deel van) het activum.

Voor de uitgaven van de investeringen in deze immateriële vaste activa is door de NEa eind december 2021 een beroep gedaan op de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën. De duur van deze leenfaciliteit is gekoppeld aan de economische levensduur van het onderliggende immaterieel vast actief.

Op basis van hetgeen is vermeld in de Regeling agentschappen maken wij de NEa er op attent dat de hoogte van de lening de komende jaren gelijke tred moet houden met de ontwikkeling in de boekwaarde van het onderliggend actief. Dit zal bij onze accountantscontrole ook een toetspunt zijn.

4.3.2 *Raamovereenkomsten na 17 juni 2021 moeten maximale waarde/hoeveelheid bevatten*

Op basis van een arrest van het Europese Hof van Justitie dienen raamovereenkomsten aangekondigd na 17 juni 2021 een maximale waarde of hoeveelheid te bevatten. Deze maximale waarde of hoeveelheid mag in de aankondiging van de opdracht zelf of in de aanbestedingsdocumenten bij deze aankondiging - het beschrijvend document - zijn opgenomen.

Op 19 juli 2021 heeft de NEa de aankondiging gepubliceerd voor het uitvoeren van een Europese aanbesteding met als doel het sluiten van een raamovereenkomst met betrekking tot de inhuur voor de ondersteuning bij toezicht en advisering bij monitoring en toewijzing binnen het domein Emissiehandel.

Wij hebben geconstateerd dat in het beschrijvend document weliswaar melding wordt gemaakt van een maximale waarde (per perceel), maar deze ten onrechte is bepaald op basis van de inschatting van de kosten over de initiële looptijd zonder rekening te houden met de verlengingsopties die opgenomen zijn in de aankondiging. Dit houdt in dat tot dat de waarde per perceel in het beschrijvend document nog niet is uitgenut de NOK's rechtmatig zijn. Ná overschrijding van de genoemde waarde per perceel sorteert de raamovereenkomst echter geen effect meer en is het meerdere (de overschrijding) onrechtmatig. Deze onrechtmatigheid is slechts te voorkomen door een nieuwe aanbestedingsprocedure uit te voeren.

Voor 2021 heeft dit arrest dus over de maximale waarde in raamovereenkomsten geen consequenties, maar het is van belang om de uitnutting van deze raamovereenkomst de komende jaren nadrukkelijk te monitoren.

5 Interne beheersing binnen de NEa

5.1 Belang naleving procedure waardebonnen

Vanwege het thuis- en op afstand werken als gevolg van de corona-crisis is de reguliere procedure voor het verantwoorden van ontvangst en uitgifte van waardebonnen niet specifiek gevolgd. In 2021 is er namelijk via de kas (liquide middelen) geen verantwoording afgelegd voor de aankoop en uitgifte van VVV-bonnen voor een bedrag van € 2.150.

Gezien de financiële waarde van deze bonnen (betreffen waardepapieren) adviseren wij ook in ongebruikelijke omstandigheden, zoals deze corona-crisis, de procedure rondom aankoop en uitgifte van waardebonnen via de kasadministratie te volgen.

5.2 Wenselijkheid afdwingen uren schrijven volgens werktijdvariant SAP-CATS

Zoals ook in de management letter 2021 en audit rapport 2020 is vermeld, ontbreekt in SAP-CATS een geprogrammeerde harde controle, een zogenaamde application control, op het volledig verantwoorden van uren volgens de met de betreffende medewerker afgesproken werktijdvariant. Vanuit de besprekingen met de concern-controller hebben wij vernomen dat de NEa in bespreking is met UDAC om dit in SAP te realiseren.

Het ontbreken van deze harde controle kan voor de NEa tot gevolg hebben dat hierdoor geen inzicht kan worden verkregen in de meer- en minderwerk uren per week en het juist en volledig registreren van verlofuren in SAP-CATS.

Wij herhalen onze eerdere aanbeveling om, samen met de andere gebruikers van SAP-CATS, na te gaan of technische inregeling van de werktijdvariant per medewerker bewerkstelligt kan worden.

5.3 Noodzaak tot volledige verantwoording opgelegde boetebesluiten

De door het bestuur van de NEa opgelegde boetebesluiten aan bedrijven worden niet als vordering vastgelegd in de financiële administratie, maar pas verantwoord bij daadwerkelijke ontvangst van de boetegelden. De achterliggende reden is dat de boetegelden moeten worden afgedragen aan EZK (en worden verantwoord op begrotingsartikel 4 "Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering" van het begrotingshoofdstuk). Deze handelswijze wijkt echter af van de wijze van verantwoorden van andere middelen waarop de NEa recht heeft en eveneens afgedragen moeten worden (zoals inleggelden) en leidt ertoe dat niet (volledig) voldaan wordt aan de van toepassing zijnde verslaggevingsvereisten. Indien de boetegelden vóór het einde van het verslagjaar niet zijn ontvangen geeft de balans een onvolledig beeld van de samenstelling van de actief- en passiefposten (de vorderingen op bedrijven en de af te dragen bedragen aan EZK).

Wij benadrukken dat alle uitgaande boetebesluiten verantwoord dienen te worden in de jaarrekening. Bij het opleggen van een boetebesluit dient de vordering in de administratie van de NEa opgenomen te worden.

5.4 Debiteurenvorderingen staan langer open dan betalingstermijn

Ultimo verslagjaar 2021 staat het saldo aan uitstaande vorderingen op debiteuren gemiddeld 46 dagen open ten opzichte van de factuurdatum. Op de door de NEa uitgestuurde facturen staat een betalingstermijn van 30 dagen.

Wij merken op dat het saldo aan uitstaande vorderingen per balansdatum afgezet tegen de totale facturatie en ontvangsten in verslagjaar 2021 beperkt is van omvang, dit bedraagt slechts 2%. Echter is het saldo aan uitstaande vorderingen op reguliere debiteuren wel met ruim 140% toegenomen ten opzichte van voorgaand verslagjaar.

Uit onze afloopcontrole blijkt dat per 9 maart 2022 slechts 26% van de omvang van de openstaande vorderingen per eind december 2021 is ontvangen.

Een mogelijke oorzaak voor de beperkte afloop van deze vorderingen zou het gelijktijdig factureren in november 2021 van de vergoeding van het gebruik van het EH-register over de jaren 2021 én 2022 kunnen zijn. Bij meerdere vorderingen hebben wij namelijk vastgesteld dat slechts de helft van de openstaande vordering is voldaan.

Uit de bespreking met de financiële functie van de NEa blijkt dat de openstaande debiteuren, ondanks de verstreken betalingstermijn, nog niet zijn aangemaand.

Wij adviseren de financiële functie de ouderdom van openstaande vorderingen strak te monitoren en periodiek met debiteurenbeheer in gesprek te gaan over de voortgang van inning van uitstaande vorderingen, zodat een hoog saldo openstaande vorderingen waarvan de betalingstermijn inmiddels is verstreken, wordt voorkomen.

6 Overige onderwerpen

6.1 **Vergroting toegevoegde waarde tussentijdse management letter en follow-up**

Zoals eerder vermeld in dit auditrapport heeft onze interimcontrole, aansluitend op de tussentijdse afsluiting op 31 augustus 2021, een langere doorlooptijd gekend dan wenselijk. Pas op 14 december 2021 hebben wij de eerste conceptversie van de tussentijdse management letter 2021 aangeboden aan de concern-controller. Het doel van een tussentijdse management letter is om de leiding van het agentschap te informeren over eventuele leemten of aandachtspunten in de interne beheersing en/of overige onderwerpen, zodat het agentschap daarop richting de eindejaarsafsluiting en -controle nog kan bijsturen. Het zo kort voor jaareinde uitbrengen van een management letter beperkt de tijd om eventueel nog acties te kunnen ondernemen. Mede door de vooraf ingeplande periodieke gesprekken tussen de NEa en de ADR hebben wij echter, los van deze management letter, tijdig en open alle van belang zijnde onderwerpen aan de orde kunnen stellen. Het late uitbrengen van de management letter heeft dus materieel gezien geen gevolgen gehad voor de formulering van de te ondernemen acties.

Na het doorlopen van een zorgvuldig afstemmingsproces, maar wel vertraagd door andere werkzaamheden en prioriteiten bij de concerncontroller, is medio februari 2022 het definitief-concept van de tussentijdse management letter aangeboden aan de directeur-bestuurder, begin maart besproken en kort daarna definitief uitgebracht.

Wij constateren dat de in de tussentijdse management letter genoemde aandachtspunten voor de opstelling en controle van het intern jaarverslag 2021 adequaat zijn opgepakt.

Om de toegevoegde waarde van een tussentijdse management letter te borgen stellen wij voor om voor 2022 in gezamenlijk overleg concretere afspraken te maken over zowel het tijdstip van oplevering van de documentatie van de tussentijdse afsluiting, de selectie van de onderwerpen voor onze interimcontrole en het tijdstip van afronding hiervan.

6.2 **Vraaggestuurd onderzoek in 2022 naar heffings- en inningsprocessen CO₂**

Vanaf 1 oktober 2022 is de NEa verantwoordelijk voor het heffen en innen van de CO₂-heffing industrie. Daartoe wordt binnen de NEa een belastinginspecteur aangesteld en worden begin 2022 de heffings- en inningsprocessen opgesteld. Het is de eerste belastingtaak van de NEa en ook de eerste keer dat een pure belastingtaak buiten de Belastingdienst wordt belegd. Het heffen en innen van de CO₂-heffing industrie zal onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën plaatsvinden.

Naar aanleiding van bovenstaande heeft de NEa bij de ADR het verzoek ingediend om de opzet (en later misschien ook de inrichting en het functioneren) van de heffings- en inningsprocessen in het 1^e halfjaar van 2022 te toetsen. Dit betreft een vraaggestuurd onderzoek dat los staat ten opzichte van de reguliere agentschapscontrole.

Wij zullen in 2022 bezien of en in welke mate deze nieuwe taak met betrekking tot de CO₂-heffing onderdeel vormt van de jaarrekening van het agentschap NEa en daarmee van onze reguliere accountantscontrole.

6.3 Deelname NBA-pilot over rapporteren in controleverklaring over frauderisico's

De ADR heeft besloten om in 2021 deel te nemen aan de pilot van onze beroepsorganisatie van accountants (NBA) om in de controleverklaring te rapporteren over de beheersing van de frauderisico's.

De aard en diepgang van onze werkzaamheden met betrekking tot frauderisico's en de beheersing daarvan zijn ten opzichte van vorige jaren hierdoor overigens niet veranderd. In onze controleverklaring 2021 hebben wij wel voor het eerst formeel gerapporteerd over onze controlewerkzaamheden met betrekking tot fraude(beheersing), inclusief de uitkomsten daarvan. Aanvullend hebben wij in 2021 aandacht geschonken aan het risicomanagementbeleid van de NEa en van EZK waarop de NEa is aangesloten.

Met ingang van controlejaar 2022 is het vanuit onze beroepsreglementering verplicht om te rapporteren over fraude(beheersing) in de controleverklaring.

6.4 Personele capaciteit financiële functie onder druk

Wij constateren dat de werkdruk van de financiële functie ook in 2021/2022 hoog was. Dit blijkt onder meer uit de vertraagde oplevering van het balansdossier en de soms lange doorlooptijd voor de beantwoording van de vragen naar aanleiding van onze controlewerkzaamheden.

Tevens is de financieel-adviseur eind maart 2022 bij de NEa vertrokken. Intussen is een wervingsactie voor een nieuwe financieel-adviseur gestart en is eind maart 2022 een externe kracht ingezet.

Wij vragen aandacht voor een toereikende personele bezetting van de financiële functie van de NEa.

6.5 De ordelijke en controleerbare totstandkoming van de kwaliteits-indicatoren verbeterd

Wij hebben in het auditrapport 2020 aandacht gevraagd voor de ordelijke en controleerbare totstandkoming van de kwaliteitsindicatoren. Op basis van de bij de eindejaarcontrole ontvangen beschrijving van de berekeningssystematiek van specifieke KPI's en onze kennis van voorgaande jaren hebben wij de totstandkoming van de kwaliteitsindicatoren 2021 gecontroleerd.

Wij geven in overweging om het geheel van de kwaliteitsindicatoren te incorporeren in de 4-maandelijkse dashboard rapportage. Wij vragen eveneens vorig jaar aandacht voor de verdere verduidelijking en beschrijving van procedures voor het verkrijgen van de input, het vaststellen van de betrouwbaarheid en de uit te voeren verdelingsslagen voor de te rapporteren kwaliteitsindicatoren.

6.6 Tijdig formaliseren wijziging sturingstypologie met EZK

De wijziging van de sturingstypologie voor de afrekening van de opdrachten 2021 met EZK is op een zeer laat moment verduidelijkt en geformaliseerd waarbij vast is komen te staan dat voor alle onderdelen van de opdracht wordt afgerekend op basis van werkelijke kosten.

Wij bevelen aan om de afspraken over de sturingstypologie vooraf af te spreken en te formaliseren middels de offerte en de opdrachtbrief.

6.7 Aandachtspunten publicitair jaarverslag

De NEa publiceert veelal in de maand juni van het opvolgende kalenderjaar haar jaarverslag over het voorgaande verslagjaar op haar website. Voor de publicatie van het jaarverslag op haar website willen wij de NEa (nogmaals) op de volgende punten attenderen:

- het publicitair jaarverslag van de NEa is een geheel zelfstandige, andere, verantwoording. Er wordt hierin niet gerefereerd naar het interne jaarverslag van de NEa;
- in het publicitair jaarverslag wordt geen verwijzing opgenomen naar de afgegeven controleverklaring bij de financiële overzichten in het interne jaarverslag van de NEa of dat melding wordt gemaakt van het feit dat de financiële informatie is gecontroleerd c.q. is afgeleid van de gecontroleerde financiële jaarverantwoording;
- boven de balans en de staat van baten en lasten dient vermeld te worden "geen accountantscontrole toegepast"; en
- in het publicitair jaarverslag wordt verwezen naar de controle van de Algemene Rekenkamer, waarbij de tekst uit de Regeling agentschappen wordt vermeld.¹

Dat de ADR de financiële overzichten in het interne jaarverslag van de NEa heeft gecontroleerd en heeft voorzien van een goedkeurende controleverklaring mag dan ook niet worden benoemd in het publicitair jaarverslag.

1 De in dit jaarverslag opgenomen balans en staat van baten en lasten maakt onderdeel uit van het departementale jaarverslag van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De Algemene Rekenkamer, die het departementale jaarverslag jaarlijks onderzoekt, heeft op xx mei 20xx haar oordeel hierover in een rapport aan de Staten-Generaal aangeboden. In dit rapport heeft de Algemene Rekenkamer geen opmerkingen gemaakt over de bedrijfsvoering en de in het departementale jaarverslag over 20xx opgenomen jaarrekening van het baten-lastenagentschap.

7 Ondertekening

